



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Einbürgerung

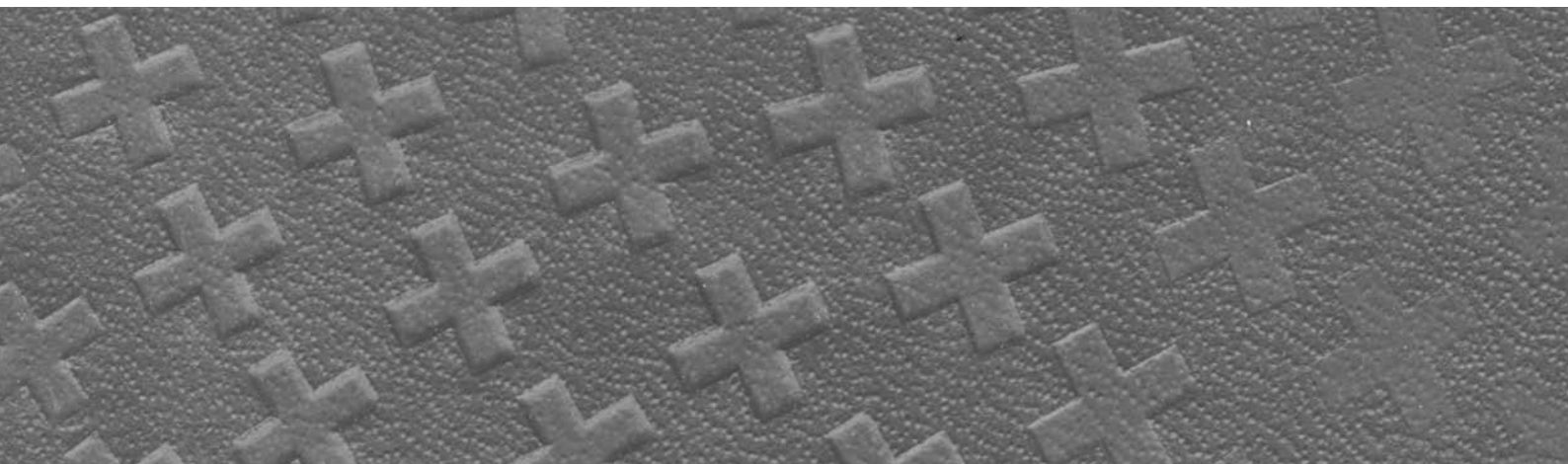
Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht

Naturalisation

Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain

Naturalizzazione

Proposte e raccomandazioni per una normativa
in materia di naturalizzazioni al passo con i tempi



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM

© 2012 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Druck/Impression/Stampa

Cavelti AG, Druck und Media, 9201 Gossau SG

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Bundespublikationen, 3003 Bern

www.bundespublikationen.ch

Art.-Nr. 420.960

09.12 3000 860294941

EKM/CFM

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Tel. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

Einbürgerung

Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht

Der Wunsch, sich einbürgern zu lassen, entspricht dem Anliegen, als gleichberechtigtes Gesellschaftsmitglied wahrgenommen zu werden und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Die Einbürgerung ist Ausdruck dafür, dass sich eine Person als Teil der Gesellschaft versteht, in der sie lebt. Von Seiten der Aufnahmegesellschaft bedeutet die Einbürgerung die Anerkennung einer Person als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft. Sie ist Ausdruck für das gesellschaftliche Bestreben, Ausländerinnen und Ausländer als aktive Bürgerinnen und Bürger zu betrachten.

2010 lebten in der Schweiz 1,7 Millionen ausländische Staatsangehörige – das sind 22,4 Prozent der Bevölkerung. Die Mehrheit ist mit den hiesigen Verhältnissen bestens vertraut. 350 000 sind gar hier geboren. In den meisten Westschweizer und in einigen Deutschschweizer Gemeinden und in den Kantonen Neuenburg und Jura können sie stimmen und wählen. In andern Gemeinden und Kantonen bleiben ihnen diese Rechte hingegen bis zur Einbürgerung vorenthalten.

Aus der Sicht der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM hat die Schweiz ein vitales Interesse daran, dass Ausländerinnen und Ausländer, die sich langfristig in der Schweiz niederlassen, politische Mitbestimmungsrechte wahrnehmen können, denn unser demokratisches Staatsystem legitimiert sich über die breite Abstützung der Entscheide in der Bevölkerung. Die Einbürgerung ist ein Weg, über den politische Mitbestimmungsrechte verliehen werden. Mit der Verleihung demokratischer Rechte werden ihre Beiträge anerkannt und ihre Leistungen gewürdigt. Ein einfaches, transparentes und professionelles Einbürgerungsverfahren, welches Chancengleichheit garantiert und Diskriminierung ausschliesst, ist eine Absichtserklärung, Ausländerinnen und Ausländer als gleichberechtigte Mitglieder in Willensäusserungs- und Meinungsbildungsprozesse einzubeziehen.

Doch wie verhält es sich in der Praxis? In keinem anderen migrationspezifischen Verfahren arbeiten die drei Staatsebenen im föderalen System der Schweiz so eng zusammen. Und dennoch hat kaum jemand die Übersicht über die Einbürgerungspraxis des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Diese Tatsache hat die EKM dazu bewogen, eine Studie in Auftrag zu geben, welche das vorhandene Zahlenmaterial auswertet und die Entwicklungen der vergangenen Jahre nachzeichnet.¹

Die EKM ist sich bewusst, dass vielfältige institutionelle und individuelle Einflussfaktoren dafür verantwortlich sind, wie viele Personen eingebürgert werden. Mit dem vorliegenden Positionspapier zielt die Kommission insbesondere auf die institutionellen Faktoren. Sie formuliert Empfehlungen zuhanden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden und skizziert Massnahmen, mit welchen – beispielsweise im Hinblick auf die aktuelle Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes – die Schwächen des heutigen Systems behoben werden können.

Ausgangslage

Niemand ist nur Schweizerin oder nur Schweizer. Sie ist Genferin mit Heimatort in Meyrin, er Bündner aus Malans – obwohl beide in Winterthur geboren und aufgewachsen sind. Schweizerinnen und Schweizer sind immer auch Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde und eines Kantons. Auch wer sich einbürgern lässt, erhält ein kommunales, ein kantonales und ein eidgenössisches Bürgerrecht.

Ehegatten von Schweizer Staatsangehörigen und Auslandschweizern, staatenlose Kinder, Kinder einer eingebürgerten Mutter oder eines eingebürgerten Vaters und Kinder eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat, werden in einem erleichterten Verfahren eingebürgert. Für den Einbürgerungsentscheid ist in diesen Fällen der Bund zuständig. Der betreffende Kanton wird angehört und hat – ebenso wie die Gemeinde –

1 Wanner, Philippe; Ilka Steiner: Einbürgerungslandschaft Schweiz – Entwicklungen 1992–2010.

Ordentliche Einbürgerung**Einbürgerungskriterien gemäss Bürgerrechtsgesetz BÜG:****Art. 14 «Eignung»**

Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er:

- a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist;
- b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist;
- c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

Art. 15 «Wohnsitzerfordernisse»

1 Das Gesuch um Bewilligung kann nur der Ausländer stellen, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches.

2 Für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet.

3 Stellen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch um Bewilligung und erfüllt der eine die Erfordernisse von Absatz 1 oder 2, so genügt für den andern ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem andern Ehegatten lebt.

4 Die Fristen von Absatz 3 gelten auch für einen Gesuchsteller, dessen Ehegatte bereits allein eingebürgert worden ist.

5 Für die eingetragene Partnerin einer Schweizer Bürgerin oder den eingetragenen Partner eines Schweizer Bürgers genügt ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern sie oder er seit drei Jahren in eingetragener Partnerschaft mit der Schweizer Bürgerin oder dem Schweizer Bürger lebt.

6 Für eingetragene Partnerschaften zwischen ausländischen Staatsangehörigen gelten die Absätze 3 und 4 sinngemäss.

Erleichterte Einbürgerung**Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss Bürgerrechtsgesetz BÜG:****Art. 26 «Voraussetzungen»**

1 Die erleichterte Einbürgerung setzt voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber:

- a. in der Schweiz integriert ist;
- b. die schweizerische Rechtsordnung beachtet;
- c. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.

2 Für Bewerberinnen und Bewerber, die nicht in der Schweiz wohnen, gelten die Voraussetzungen von Absatz 1 sinngemäss.

Art. 27 «Ehegatte eines Schweizer Bürgers»

1 Ein Ausländer kann nach der Eheschliessung mit einem Schweizer Bürger ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn er:

- a. insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat;
- b. seit einem Jahr hier wohnt und
- c. seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem Schweizer Bürger lebt.

2 Der Bewerber erhält das Kantons- und Gemeindebürgerrecht seines schweizerischen Ehegatten.

Art. 28 «Ehegatte eines Auslandschweizers»

1 Der ausländische Ehegatte eines Schweizer, der im Ausland lebt oder gelebt hat, kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn er:

- a. seit sechs Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem Schweizer Bürger lebt und
- b. mit der Schweiz eng verbunden ist.

2 Der Bewerber erhält das Kantons- und Gemeindebürgerrecht seines schweizerischen Ehegatten.

Art. 29 «Irrtümlich angenommenes Schweizer Bürgerrecht»

1 Der Ausländer, der während wenigstens fünf Jahren im guten Glauben gelebt hat, er sei Schweizer Bürger, und während dieser Zeit von kantonalen oder Gemeindebehörden tatsächlich als solcher behandelt worden ist, kann erleichtert eingebürgert werden.

2 Er erhält in der Regel das Bürgerrecht des für den Irrtum verantwortlichen Kantons. Dieser bestimmt, welches Gemeindebürgerrecht gleichzeitig erworben wird.

3 Hat der Bewerber schon schweizerischen Militärdienst geleistet, so gilt keine Mindestfrist.

4 Die Absätze 1 und 3 sind sinngemäss anwendbar auf den Ausländer, der das Schweizer Bürgerrecht durch Aufhebung des Kindesverhältnisses zum schweizerischen Elternteil verloren hat (Art. 8). Er erwirbt das Kantons- und Gemeindebürgerrecht, das er vorher besass.

Art. 30 «Staatenloses Kind»

1 Ein staatenloses unmündiges Kind kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

2 Das Kind erwirbt das Bürgerrecht der Wohngemeinde und des Wohnkantons.

Art. 31a «Kind eines eingebürgerten Elternteils»

1 Ein ausländisches Kind, das nicht in die Einbürgerung eines Elternteils einbezogen wurde, kann vor Vollendung des 22. Altersjahres ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es insgesamt fünf Jahre in der Schweiz gewohnt hat, wovon ein Jahr unmittelbar vor Einreichung des Gesuchs.

2 Das Kind erwirbt das Bürgerrecht des schweizerischen Elternteils.

Art. 31b «Kind eines Elternteils, der das Schweizer Bürgerrecht verloren hat»

1 Ein ausländisches Kind, welches das Schweizer Bürgerrecht nicht erwerben konnte, weil ein Elternteil vor der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht verloren hat, kann erleichtert eingebürgert werden, wenn es eng mit der Schweiz verbunden ist.

2 Das Kind erwirbt das Bürgerrecht, das der Elternteil, der das Bürgerrecht verloren hat, zuletzt besass.

die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit einer Einbürgerung von einem Gericht überprüfen zu lassen.

Ganz anders läuft das Verfahren bei ordentlichen Einbürgerungen. Hier entscheiden die Gemeinde über das Gemeindebürgerrecht und der Kanton über das Kantonsbürgerrecht. Der Bund bewilligt die Einbürgerung vorbehältlich der Zusicherung des kantonalen und des kommunalen Bürgerrechts.

Im ordentlichen Einbürgerungsverfahren arbeiten Bund, Kantone und Gemeinden eng zusammen. Die umfangreichen Dossiers werden von einer Instanz zur anderen weitergereicht. Doch weder kennt der Bund die Praxis der Kantone, noch sind die Kantone im Bild, wie ihre Gemeinden einbürgern. Nur ab und zu werden – teilweise grotesk anmutende – Einzelfälle bekannt, etwa wenn sich das Bundesgericht mit der Frage befassen muss, ob das Fehlen eines Festnetzanschlusses als Hinweis für eine mangelhafte Integration gewertet werden kann.

Zwar können Zahlen Hinweise zur Praxis der Einbürgerung liefern, doch die Datenlage ist unbefriedigend. Auf Bundesebene gibt es zwar Daten zu den Personen, die in den Kantonen und Gemeinden eingebürgert wurden. Die Zahl der Gesuche, die in den Gemeinden und Kantonen eingegangen sind, ist jedoch nicht bekannt. Ebenfalls nicht erhoben wird, wie viele Gesuche zurückgestellt oder zurückgezogen oder abgelehnt werden.

Einbürgerungsvoraussetzungen

Wer sich ordentlich einbürgern lassen will, muss bestimmte Kriterien erfüllen. Manche dieser Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um ein Gesuch um Einbürgerung überhaupt stellen zu können. Weitere Kriterien werden während des Verfahrens geprüft. Sie liefern Hinweise, ob sich eine Person für die Einbürgerung «eignet».

Im ordentlichen Verfahren können Personen ein Einbürgerungsgesuch stellen, die 12 Jahre in der Schweiz gelebt haben, Recht und Gesetz achten, über einen guten Leumund verfügen, sozial und kulturell eingegliedert sind und keine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit darstellen. Die Jahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr werden doppelt gezählt, so dass sich junge Gesuchsteller rascher einbürgern können. Den Kantonen steht es frei, in ihren Bürgerrechtsgesetzen sowohl im Hinblick auf die Wohnsitzdauer als auch bezüglich der «Eignung» eigene Kriterien festzulegen. Diese können über die Vorgaben im Bundesgesetz hinausgehen.

Auch beim erleichterten Verfahren müssen bestimmte Vorgaben erfüllt sein, um ein Gesuch stellen zu können. Die Fristen variieren von Personengruppe zu

Erleichterte Einbürgerung

Das Bundesamt entscheidet über die erleichterte Einbürgerung; es hört den Kanton vorher an.

Ordentliche Einbürgerung

Die Gemeinde entscheidet über die Verleihung des Gemeindebürgerrechts.

Der Kanton entscheidet über die Verleihung des Kantonsbürgerrechts.

Der Bund bewilligt die Einbürgerung und verleiht damit das Schweizer Bürgerrecht.

Personengruppe. Die «Voraussetzungen» für die Einbürgerung hingegen sind für alle in einem einzigen Artikel geregelt: Bewerberinnen und Bewerber müssen integriert sein, Recht und Gesetz achten und sie dürfen die Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Diese Kriterien beinhalten jedoch grosse Deutungsspielräume.

Entwicklungen 1992–2012

1992 fand die letzte grössere Teilrevision des Bürgerrechts statt, welche zwei wesentliche Neuerungen brachte:

- Ausländerinnen und Ausländer wurden in Bezug auf den Erwerb des Bürgerrechts gleichgestellt. Ehefrauen von Schweizern werden seither nicht mehr automatisch eingebürgert. Dafür werden ausländische Ehegattinnen und Ehegatten von Schweizer Staatsangehörigen in einem erleichterten Verfahren eingebürgert. Diese Neuerung stellt einen tiefgreifenden Wandel dar. Der Automatismus wurde abgeschafft, dafür wurde ein zivilstandsabhängiges Verfahren geschaffen, in welchem eine einzige Staatsebene für den Einbürgerungsentscheid zuständig ist.
- Das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft wurde aufgehoben. Von den Gesuchstellenden wird seither von Seiten der Schweiz nicht mehr erwartet, dass sie auf ihr bisheriges Bürgerrecht verzichten. Zug um Zug erlaubten auch andere Staaten – z.B. Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Griechenland, Italien, Spanien, Portugal, Türkei – die doppelte Staatsangehörigkeit.

1994 und 2004 gab es weitere Revisionsbestrebungen mit dem Ziel, Verfahrensvereinfachungen für Jugendliche einzuführen. Diese Bestrebungen scheiterten jedoch an der Urne. Trotzdem kam in den letzten Jahren im Bereich

der Einbürgerung einiges in Bewegung. Wichtige Neuerungen wurden eingeführt, welche die Einbürgerungspraxis vieler Kantone und Gemeinden nachhaltig verändert haben:

- Seit den beiden richtungsweisenden Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 darf nicht mehr an der Urne eingebürgert werden. Zwar sind Volksentscheide erlaubt, doch müssen diese grundrechtskonform sein. Kantone und Gemeinden haben ablehnende Entscheide zu begründen.²
- Seit dem 1. Januar 2006 dürfen die Behörden gemäss Bürgerrechtsgesetz nur noch Gebühren erheben, welche den administrativen Aufwand decken. «Einkaufsummen», die teilweise überrissen waren, sind nicht mehr erlaubt.
- Seit dem 1. Januar 2009 haben die Kantone Gerichtsbehörden einzusetzen, welche Beschwerden entgegennehmen. Kantone und Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass die Verfahren fair vonstattengehen und die Privatsphäre der Gesuchstellenden gewahrt bleibt.
- Am 12. Juni 2012 hat das Bundesgericht seine Überprüfungspraxis erweitert. Neu kann es nicht nur dann einschreiten, wenn die Ablehnung einer Einbürgerung diskriminierend oder unzureichend begründet ist, sondern auch dann, wenn Gesuchstellenden die Integration in unhaltbarer Weise abgesprochen wird.³

Diese Neuerungen haben zu einer Versachlichung des ordentlichen Einbürgerungsverfahrens geführt. Auf politischer Ebene ist das Thema der Einbürgerung jedoch noch immer mit vielen Emotionen verbunden. «Missbrauch», «Masseneinbürgerung», «Einbürgerung auf Bewährung» und «nachträglicher Bürgerrechtsentzug» sind Schlagworte dieser Entwicklung. Die Einbürgerung ist ein dankbares Thema für Polemik, denn jene, welche letztlich davon betroffen sind, haben selbst kein Mitspracherecht. Lediglich in Neuenburg und im Jura können Ausländerinnen und Ausländer bei der Ausgestaltung der kantonalen Bürgerrechtsgesetze mitbestimmen.

Einbürgerung und Bevölkerung

Die Zahl der Einbürgerungen hat in den vergangenen 20 Jahren markant zugenommen. Wurden 1992 rund 10 000 Personen eingebürgert, so waren es 2006 etwa viermal so viele. Seit 2007 zeichnet sich jedoch eine Trendwende ab, die jährliche Zahl der Einbürgerungen sinkt.

Aus einer demografischen Perspektive betrachtet, hat dieser starke Anstieg den Zuwachs der ausländischen Bevölkerung einerseits leicht gebremst, andererseits ist es ihm zu verdanken, dass die Zahl der Schweizerinnen und Schweizer nicht rückläufig ist. Nach einer vorsichtigen Schätzung hätte der Ausländeranteil in der Schweiz ohne Einbürgerungen Ende 2010 die 30-Prozent-Marke überschritten.⁴ Jede neunte Schweizerin und jeder neunte Schweizer hat ein Einbürgerungsverfahren durchlaufen.

Gemessen an der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung ist der Anteil der Personen, die jährlich eingebürgert werden, von einem Prozent im Jahr 1992 auf drei Prozent im Jahr 2006 angestiegen. Damit hat die Schweiz ins Mittelfeld der europäischen Staaten aufgeschlossen. Ausser Frankreich weisen alle Nachbarstaaten der Schweiz geringere Einbürgerungsquoten auf. Dies ist jedoch nicht alleine die Folge eines offeneren Einbürgerungsverfahrens oder einer steigenden Nachfrage nach dem Schweizer Pass, sondern hängt auch damit zusammen, dass die in der Schweiz lebende ausländische Bevölkerung sesshaft geworden ist: Rund 900 000 Personen erfüllen die formellen Bedingungen für eine Einbürgerung.

Je jünger Ausländerinnen und Ausländer zum Zeitpunkt ihrer Einreise in die Schweiz sind, desto grösser ist die Chance, dass sie später einmal eingebürgert werden. Besonders hoch ist der Anteil der Eingebürgerten unter jenen Ausländerinnen und Ausländern, die hier geboren und aufgewachsen sind. Je besser gebildet eine Person ist, desto wahrscheinlicher ist ihre Einbürgerung. Eingebürgerte junge Schweizerinnen und Schweizer weisen gar ein besseres Qualifikationsniveau auf als solche, welchen der Schweizer Pass bei Geburt zusteht.

Rund zwei Drittel der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer stammen aus einem Mitgliedstaat der EU. Für sie gelten die Regeln des freien Personenverkehrs. Sie können nach Belieben aus- und wieder in die Schweiz einreisen. Ein Drittel stammt aus

2 Bundesgerichtsurteile vom 9. Juli 2001 (1P.1/2003sta und 1P.228/2002sta).

3 Bundesgerichtsurteile vom 12. Juni 2012 (1D_5/2011 und 1D_6/2011).

4 Siehe hierzu Wanner/Steiner, 2012.

sogenannten Drittstaaten. Für sie ist die Aus- und Einreise wesentlich umständlicher. Der Schweizer Pass erleichtert ihre Mobilität. Dies ist einer der Gründe, weshalb Angehörige aus Drittstaaten 2010 fast viermal häufiger eingebürgert wurden als Personen aus EU-Staaten.

Neben praktischen gibt es jedoch auch emotionale Gründe, welche Menschen veranlassen, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen bzw. damit zuzuwarten. Ein eindrückliches Beispiel lieferten jüngst deutsche Staatsangehörige: Gemäss deutschem Recht verlieren sie seit dem 28. August 2007 ihre Staatsangehörigkeit nicht mehr, wenn sie jene eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz erwerben. Diese Neuerung wirkte sich auf die Zahl der Einbürgerungsgesuche aus. 1997 wurden lediglich 629 Deutsche eingebürgert. 2007 stieg die Zahl sprunghaft auf 2538 Personen an. 2008 wurden 3056, 2009 4272 und 2010 3617 Deutsche eingebürgert.

Nicht nur individuelle, auch strukturelle Gründe wirken sich auf die Zahl der Einbürgerungen aus. Am 16. Dezember 1994 – nachdem die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche an der Urne ein weiteres Mal verworfen worden war – haben die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt ein Konkordat über die Voraussetzungen der Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer unterzeichnet. Der Kanton Zürich ist diesem Konkordat nachträglich beigetreten. Mit der Unterzeichnung verpflichteten sich die Kantone unter anderem zur Einführung eines vereinfachten Einbürgerungsverfahrens für Bewerberinnen und Bewerber zwischen 16 und 25 Jahren sowie zur Anerkennung der in einem anderen Konkordatskanton verbrachten Wohnsitzdauer für die Einbürgerung. Konkordatskantone bürgern signifikant häufiger ein als die übrigen Deutschschweizer Kantone, das Wallis oder das Tessin.

Einbürgerungen in den Gemeinden

Die Hauptrolle im dreistufigen Einbürgerungsverfahren spielen nicht die Kantone, sondern die Gemeinden. Im Hinblick auf den Einbürgerungsentscheid nehmen sie eine Schlüsselposition ein, denn ohne das Gemeindebürgerrecht ist auch das Schweizer Bürgerrecht ausser Reichweite. Eine Ausnahme bildet Genf: Hier entscheidet der Kanton auf Antrag der Gemeinde über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht.

Den Gemeinden stehen – etwa bei der Berechnung der Wohnsitzdauer, beim aufenthaltsrechtlichen Status zum Zeitpunkt der Gesuchstellung, bei der Beurteilung der «Eignung» – grosse Ermessensspielräume zu:

- Während in manchen Gemeinden bei der Berechnung der Wohnsitzdauer alle rechtmässigen Aufenthalte mitgezählt werden, berücksichtigen andere nur längerfristige Aufenthaltstitel (B und C).
- Während in manchen Gemeinden nur Personen mit einer Jahresaufenthalts- (B), oder einer Niederlassungsbewilligung (C) eingebürgert werden, anerkennen andere auch den Status der vorläufigen Aufnahme (F) oder den Status von Personen im diplomatischen Dienst und deren Familienangehörigen (Ci). Zwischen 1992 und 2010 verfügten 12 Prozent der ordentlich und 18 Prozent der erleichtert eingebürgerten Personen zum Zeitpunkt der Einbürgerung nicht über eine Niederlassungsbewilligung (C).
- Auch bei den Kriterien, die herangezogen werden, um die «Eignung» abzuklären, gibt es Unterschiede. Während in manchen Gemeinden nur eingebürgert wird, wenn Gesuchstellende die lokale Sprache

Alle ausländischen Staatsangehörigen, die in der Schweiz wohnen und arbeiten, müssen über eine gültige Arbeits- und/oder Aufenthaltsbewilligung verfügen.

Aufenthaltsbewilligungen für Angehörige der Mitgliedstaaten der EU/EFTA

Ausweis B EU/EFTA (Aufenthaltsbewilligung)
Ausweis C EU/EFTA (Niederlassungsbewilligung)
Ausweis G EU/EFTA (Grenzgänerbewilligung)
Ausweis L EU/EFTA (Kurzaufenthaltsbewilligung)

Aufenthaltsbewilligungen für die übrigen Staatsangehörigen

Ausweis B (Aufenthaltsbewilligung)
Ausweis C (Niederlassungsbewilligung)
Ausweis F (Vorläufig aufgenommene Ausländer)
Ausweis G (Grenzgänerbewilligung)
Ausweis L (Kurzaufenthaltsbewilligung)
Ausweis N (Asylsuchende)
Ausweis S (Schutzbedürftige)

Aufenthaltsbewilligungen für Angehörige von diplomatischen Vertretungen und intergouvernementalen Organisationen, Stagiaires und Delegierte bei internationalen Organisationen und deren Familienangehörigen.

EDA-Ausweis
Ausweis Ci EU/EFTA (Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit)
Ausweis Ci (Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit)

in Wort und Schrift beherrschen, werden diese anderswo zurückgewiesen, wenn sie Sozialhilfeleistungen beziehen oder Schulden haben. In einigen Gemeinden müssen staatsbürgerliche und geographische Kenntnisse und ein ausreichendes Wissen über die Gemeinde vorhanden sein. In wieder anderen müssen Kontakte zu Schweizerinnen und Schweizern nachgewiesen werden. Die Freizeitgestaltung, die Mitgliedschaft in einem lokalen Verein, das gemeinnützige Engagement sind Faktoren, welche in Betracht gezogen werden können. Sogar Kleidungs-, Koch- und Essgewohnheiten oder der gute Ruf können bei der Abklärung der «Eignung» von Interesse sein. Auch kann von Bedeutung sein, für welche Fussball-Nationalmannschaft das Herz schlägt und wo Gesuchstellende ihre Ferien verbringen.

- Die Pflicht, negative Einbürgerungsentscheide zu begründen, hat insbesondere in kleinen Gemeinden zu viel Verunsicherung geführt. Waren früher Hausbesuche und Gespräche mit Hauswarten und Nachbarn häufig angewandte Methoden, so glaubt man heute, mit der Sprache und dem staatsbürgerlichen Wissen messbare Indikatoren in der Hand zu haben. Immer öfter werden Ausländerinnen und Ausländer angehalten, den Gesuchen neben den amtlich beglaubigten Papieren auch Zertifikate beizulegen, welche ihnen ein bestimmtes Mass an sprachlichen Kompetenzen oder staatsbürgerlichem Wissen attestieren.
- Werden die «Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse» und die «Vertrautheit mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen» als unzureichend eingestuft, dann sind Gesuchstellende in einigen Gemeinden aufgefordert, das Gesuch zurückzuziehen, wohingegen in anderen das Verfahren hängig bleibt, bis bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Ähnliche Unterschiede sind bei der Behandlung von Familiengesuchen festzustellen: Erfüllt eine im Gesuch enthaltene Person die Kriterien nicht, dann wird der Antrag in einer Gemeinde in mehrere Gesuche aufgeteilt, in einer anderen in eine Warteschlange geschickt, in einer dritten integral bewilligt und in einer vierten abgelehnt.

Gemeindebehörden nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Spielräume, um die Einbürgerung zu erleichtern oder um sie zu erschweren. Dieselbe Flexibilität besteht auch bei der Beurteilung der sprachlichen Kompetenzen, des staatsbürgerlichen Wissens oder bei der Einschätzung der finanziellen Situation und der Feststellung, ob die Rechtsordnung eingehalten wurde. Die Unterschiede führen dazu, dass mit unterschiedlichen Ellen gemessen

Gütekriterien eines professionellen Verfahrens

Validität: Prüfen Einbürgerungsgremien, was geprüft werden soll (und nicht etwas anderes, z. B. Intelligenz oder Gesinnung)?

Reliabilität: Wären die Ergebnisse zu anderen Zeitpunkten, an anderen Orten und bei Beurteilung der Leistungen durch andere Einbürgerungsgremien gleich?

Fairness: Haben einzelne Gesuchstellende oder Gruppen von Gesuchstellenden bessere Chancen und werden andere benachteiligt oder sogar diskriminiert?

wird, wer sich für die Einbürgerung «eignet». Das Risiko, diskriminiert zu werden, ist erheblich. Da die Einbürgerungskriterien nur selten transparent sind, wissen Gesuchstellende in der Regel auch nicht, was mit dem Einbürgerungsverfahren auf sie zukommt.

Obwohl sich die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen in den letzten 20 Jahren vervierfacht hat, gibt es starke Unterschiede zwischen den Gemeinden. So sinkt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, die ordentlich eingebürgert werden, mit abnehmender Einwohnerzahl. Während Gemeinden mit über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Einbürgerungsquote von über drei Prozent aufweisen, haben Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5000 und 9999 eine Einbürgerungsquote von unter zwei Prozent.

Jede vierte Gemeinde hat in den letzten 20 Jahren weniger als zehn Personen eingebürgert und jede 25. Gemeinde verzeichnete überhaupt keine Einbürgerung. In kleinen Gemeinden, in denen nur alle paar Jahre ein Gesuch um Einbürgerung gestellt wird, ist es besonders schwierig, ein professionelles Verfahren zu gewährleisten und qualitativ gute Entscheide zu fällen.

Nur in einzelnen Kantonen – z. B. im Kanton Appenzell Ausserrhoden – werden die kommunalen Einbürgerungsgremien im Hinblick auf die Professionalisierung des Verfahrens geschult.

Empfehlungen der EKM

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben zu einer Versachlichung des Einbürgerungsverfahrens geführt. Die Pflicht, negative Einbürgerungsentscheide zu begründen und kantonale Gerichte einzusetzen, welche Beschwerden behandeln, führte dazu, dass sich die ordentliche Einbürgerung von einem politischen Akt in Richtung eines Verwaltungsverfahrens bewegt. Trotz des föderal strukturierten Systems im Bereich der ordentlichen Einbürgerung verfügen Gesuchstellende in allen Kantonen über eine Rechtsweggarantie. Zudem können abgewiesene Gesuchstellende seit kurzem vor Bundesgericht geltend machen, dass die Nichteinbürgerung rechtsungleich und unhaltbar ist, wenn alle eidgenössischen und kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Trotz dieser Fortschritte weist das Einbürgerungsverfahren Schwächen auf. Im föderalistischen dreistufigen System der ordentlichen Einbürgerung spielen die Gemeinden eine Schlüsselrolle. In kleineren Gemeinden kommen Einbürgerungen aufgrund demografischer Faktoren selten vor. Hier ist es schwierig, ein Verfahren zu garantieren, welches den Gütekriterien der Validität, der Reliabilität und der Fairness Genüge tut. Zudem sind bezüglich der Prüfung der «Eignung» die Spielräume der Gemeinden gross. Aufgrund dieser Spielräume ist die Gefahr der Diskriminierung latent vorhanden. Ein weiteres grosses Problem liegt in der Transparenz: Die Einbürgerungskriterien werden nur selten bekannt gemacht. Gesuchstellende wissen in der Regel nicht, was von ihnen erwartet wird und worauf sie sich einlassen. Bis heute gibt es in der Schweiz, etwas überspitzt gesagt, nahezu ebenso viele ordentliche Einbürgerungsverfahren wie Gemeinden.

Systemwechsel

Das heute gültige Einbürgerungsgesetz aus dem Jahr 1952 ist ein Flickenteppich, welcher den Anforderungen an ein professionelles Verfahren nicht zu genügen vermag. Weder kann es Chancengleichheit garantieren, noch Diskriminierungen ausschliessen. Dies steht im Widerspruch zur Tatsache, dass die Schweiz ein vitales Interesse daran hat, Ausländerinnen und Ausländer, die sich langfristig in der Schweiz niederlassen, als vollwertige Gesellschaftsmitglieder anzuerkennen und ihnen politische Mitbestimmungsrechte einzuräumen. Es stellt sich die Frage, ob es sich unser demokratisch strukturiertes Staatswesen leisten kann, einen Viertel der Bevölkerung aus politischen Prozessen auszuschliessen. Um dem Ideal einer liberalen Demokratie näher zu kommen, bräuchte die Schweiz idealerweise einen grundlegend neuen Einbürgerungsmodus. Dieser müsste folgende Elemente enthalten:

- die Reduktion des heute dreistufigen auf ein einstufiges Einbürgerungsverfahren,
- ein einfaches, einheitliches und transparentes Verfahren für alle Gesuchstellenden, unabhängig von Zivilstand und Aufenthaltsstatus,
- Mechanismen der automatischen Einbürgerung für Personen der zweiten und der folgenden Generationen.

Änderungen am bestehenden System

Um die Qualität der Verfahren zu optimieren, regt die EKM Änderungen an, die – etwa im Hinblick auf die aktuelle Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes – kurzfristig umgesetzt werden können. Mit der Harmonisierung der Fristen, der Gleichbehandlung der Gesuchstellenden, der Vereinheitlichung der Verfahren, der Vereinfachung der Kriterien, der Übernahme internationaler Standards und einem Monitoring kann ein Verfahren garantiert werden, welches den Gütekriterien der Validität, der Reliabilität und der Fairness Rechnung trägt.

Harmonisierung

Sowohl die kommunalen wie die kantonalen Wohnsitzfristen sind zu harmonisieren.

Gleichbehandlung

Die in das Verfahren involvierten Personen und Behörden in den Kantonen und Gemeinden müssen die Gütekriterien eines professionellen Einbürgerungsverfahrens kennen. Sie werden diesbezüglich regelmässig geschult.

Eingetragene Partnerschaften müssen gleich behandelt werden wie Ehen mit Schweizer Staatsangehörigen: Eingetragene Partner werden erleichtert eingebürgert.

Ausgangspunkt für die Einbürgerung ist die Aufenthaltsdauer, nicht der Aufenthaltsstatus zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs.

Transparenz

Gesuchstellende haben Zugang zu allen erforderlichen Informationen über das kantonale und kommunale Einbürgerungsverfahren.

Das Einbürgerungsverfahren ist transparent und professionell.

Die Dokumente, die mit dem Gesuch einzureichen sind, sind überall die gleichen.

Vereinfachung der materiellen Kriterien

Zur Beurteilung der «Eignung» sollen nur objektivierbare Kriterien herangezogen werden.

Die Kriterien zur Beurteilung der «Eignung» sind im Bundesgesetz geregelt.

Beschleunigung des Verfahrens

Die Frist, innerhalb welcher ein Gesuch geprüft wird, ist klar definiert.

Die Sistierung von Gesuchen ist nicht erlaubt.

Gesuche müssen innerhalb einer klar definierten Frist entschieden werden.

Übernahme internationaler Minimalstandards

Die Schweiz soll folgenden Abkommen beitreten:

- Beitritt zur Staatsbürgerschaftskonvention des Europarats
- Prüfung eines Beitritts zur UNO-Konvention zur Verminderung von Staatenlosigkeit

Monitoring

Statistische Daten sollen erhoben werden:

- zur Zahl der eingereichten Gesuche auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene
- zur Zahl der bewilligten und abgelehnten Gesuche
- zum Verfahrensbeginn und zum Verfahrensende

Naturalisation

Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain

Le désir de se faire naturaliser correspond au souci d'être perçu comme un membre à part entière de la société et de participer à la vie de cette société. La naturalisation est le signe qu'une personne se perçoit comme un membre de la société dans laquelle elle vit. Du côté de la société d'accueil, la naturalisation signifie qu'une personne est reconnue comme un membre à part entière de la société. Elle est la manifestation de l'effort que fait la société de considérer les étrangères et les étrangers comme des citoyens actifs.

En 2010, 1,7 million d'étrangers vivaient en Suisse, ce qui représente 22,4 pour cent de la population. La majorité d'entre eux est bien intégrée dans la communauté locale, et 350 000 sont même nés en Suisse. Dans la plupart des communes de la Suisse romande et dans quelques communes suisses alémaniques ainsi que dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, ils peuvent participer aux votations et aux élections. Dans d'autres communes et cantons, par contre, ils sont privés de ces droits jusqu'à la naturalisation.

Du point de vue de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM, la Suisse a un intérêt vital à ce que les étrangères et les étrangers qui y séjournent durablement bénéficient des droits de participation politique, parce que notre système étatique démocratique trouve sa légitimité dans le large soutien que la population lui accorde à travers les décisions prises. La naturalisation est une voie permettant d'octroyer les droits de participation politique. En accordant aux étrangers des droits démocratiques, on reconnaît leur apport et on honore leurs prestations. Une procédure de naturalisation simple, transparente et menée de manière professionnelle, qui garantisse l'égalité des chances et exclue la discrimination, constitue une déclaration d'intention, l'intention d'inclure les étrangères et les étrangers comme des membres égaux en droit dans les processus d'expression de la volonté populaire et de formation de l'opinion.

Mais dans la pratique, que se passe-t-il ? Dans aucun autre domaine spécifique de la migration, les trois niveaux de l'Etat du système fédéral suisse ne travaillent si étroitement l'un avec l'autre. Et pourtant, presque personne n'a la vue d'ensemble de la procédure de naturalisation de la Confédération, des cantons et des communes. Cette constatation a conduit la CFM à mandater une étude, pour évaluer les données disponibles et l'évolution de ces dernières années.¹

La CFM est consciente du fait que de nombreux facteurs institutionnels et individuels se conjuguent pour expliquer le nombre des personnes naturalisées. Par le biais de la présente prise de position, la Commission se focalise surtout sur les facteurs institutionnels. Elle présente des recommandations à l'intention de la Confédération, des cantons et des communes et suggère des mesures qui – en vue par exemple de la révision totale en cours de la loi sur la nationalité – permettraient de pallier les faiblesses du système actuel.

Situation initiale

Personne n'est seulement suisse. Une Genevoise originaire de Meyrin et un ressortissant des Grisons originaire de Malans pourraient tous deux être nés à Winterthur et y avoir grandi. Chaque citoyen suisse est toujours citoyen d'une commune et d'un canton. Et celui qui se fait naturaliser obtient aussi un droit de cité communal, cantonal et fédéral.

Les conjoints de ressortissants suisses et de Suisses de l'étranger, les enfants apatrides, les enfants d'une mère ou d'un père naturalisés, et les enfants d'un parent qui a perdu sa nationalité suisse, peuvent être naturalisés selon une procédure facilitée. Pour ces cas, c'est la Confédération qui est compétente pour prendre la décision de naturaliser. Le canton concerné est entendu et – comme la commune – a la possibilité de soumettre à une auto-

1 Wanner, Philippe; Ilka Steiner: Naturalisation en Suisse – Evolution 1992–2010.

Naturalisation ordinaire

Critères de naturalisation selon la Loi sur la nationalité LN:

Art. 14 « Aptitude »

Avant l'octroi de l'autorisation, on s'assurera de l'aptitude du requérant à la naturalisation. On examinera en particulier si le requérant :

- a. s'est intégré dans la communauté suisse;
- b. s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses;
- c. se conforme à l'ordre juridique suisse; et,
- d. ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Art. 15 « Condition de résidence »

1 L'étranger ne peut demander l'autorisation que s'il a résidé en Suisse pendant douze ans, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête.

2 Dans le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans révolus compte double.

3 Lorsque les conjoints forment simultanément une demande d'autorisation et que l'un remplit les conditions prévues aux al. 1 ou 2, un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit à l'autre s'il vit en communauté conjugale avec son conjoint depuis trois ans.

4 Les délais prévus à l'al. 3 s'appliquent également au requérant dont le conjoint a déjà été naturalisé à titre individuel.

5 Un séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête, suffit au partenaire enregistré d'un ressortissant suisse s'il vit avec lui en partenariat enregistré depuis trois ans.

6 Les al. 3 et 4 s'appliquent par analogie aux étrangers liés par un partenariat enregistré.

Naturalisation facilitée

Critères de naturalisation selon la Loi sur la nationalité LN

Art. 26 « Conditions »

1 La naturalisation facilitée est accordée à condition que le requérant :

- a. se soit intégré en Suisse;
- b. se conforme à la législation suisse;
- c. ne compromette pas la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

2 Si le requérant ne réside pas en Suisse, les conditions prévues à l'al. 1 sont applicables par analogie.

Art. 27 « Conjoint d'un ressortissant suisse »

1 Un étranger peut, ensuite de son mariage avec un ressortissant suisse, former une demande de naturalisation facilitée si :

- a. il a résidé en Suisse pendant cinq ans en tout;
- b. il y réside depuis une année; et
- c. il vit depuis trois ans en communauté conjugale avec un ressortissant suisse.

2 Le requérant acquiert le droit de cité cantonal et communal de son conjoint suisse.

Art. 28 « Conjoint d'un Suisse de l'étranger »

1 Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse qui vit ou a vécu à l'étranger peut former une demande de naturalisation facilitée si :

- a. il vit depuis six ans en communauté conjugale avec le ressortissant suisse; et
- b. il a des liens étroits avec la Suisse.

2 Le requérant acquiert le droit de cité cantonal et communal de son conjoint suisse.

Art. 29 « Nationalité suisse admise par erreur »

1 L'étranger qui, pendant cinq ans au moins, a vécu dans la conviction qu'il était suisse et a été traité effectivement comme tel par une autorité cantonale ou communale peut bénéficier de la naturalisation facilitée.

2 En règle générale, il acquiert par cette naturalisation le droit de cité du canton responsable de l'erreur; il acquiert simultanément le droit de cité communal que détermine ce canton.

3 S'il a déjà servi dans l'armée suisse, il n'est soumis à aucune condition de temps.

4 Les al. 1 et 3 s'appliquent par analogie à l'étranger qui a perdu la nationalité suisse par annulation du lien de filiation à l'égard du parent de nationalité suisse (art. 8). Il acquiert le droit de cité cantonal et communal qu'il possédait auparavant.

Art. 30 « Enfant apatride »

1 Un enfant apatride mineur peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a résidé au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la demande.

2 Il acquiert le droit de cité cantonal et communal de son lieu de résidence.

Art. 31a « Enfant d'une personne naturalisée »

1 L'enfant étranger qui n'a pas été compris dans la naturalisation de l'un de ses parents peut former une demande de naturalisation facilitée avant son 22e anniversaire, s'il a résidé au total cinq ans en Suisse, dont l'année précédant le dépôt de la demande.

2 Il acquiert le droit de cité cantonal et communal du parent suisse.

Art. 31b « Enfant d'une personne ayant perdu sa nationalité suisse »

1 L'enfant étranger qui n'a pu acquérir la nationalité suisse parce que l'un de ses parents l'avait perdue avant sa naissance peut obtenir la naturalisation facilitée s'il a des liens étroits avec la Suisse.

2 Il acquiert le droit de cité cantonal et communal que le parent ayant perdu la nationalité suisse possédait en dernier lieu.

rité judiciaire compétente pour qu'elle vérifie la légalité de la naturalisation.

Il en va tout autrement de la procédure de naturalisation ordinaire. Dans ce cas, c'est la commune qui décide, en vertu du droit communal sur la nationalité, et le canton, en vertu du droit cantonal sur la nationalité. La Confédération autorise la naturalisation, sous réserve de la garantie du droit de cité cantonal et communal.

Dans la procédure de naturalisation ordinaire, la Confédération, les cantons et les communes collaborent étroitement. Les volumineux dossiers passent d'une instance à l'autre. Mais la Confédération ne connaît pas la pratique des cantons, qui eux-mêmes ne sont pas au clair sur la manière dont leurs communes procèdent en matière de naturalisation. De temps à autre, des cas particuliers – parfois à la limite du grotesque – sont signalés, notamment lorsque le Tribunal fédéral doit décider si l'absence de connexion au réseau fixe doit être considérée comme une preuve d'un manque d'intégration.

Les chiffres peuvent certes donner des indications sur la pratique de la naturalisation, mais les données sont insuffisantes. Au niveau de la Confédération, il existe certes des données sur les personnes qui ont été naturalisées dans les cantons et les communes, mais le nombre des demandes qui ont été déposées dans les communes et les cantons fait défaut. On ne sait pas non plus combien de demandes ont été suspendues, retirées ou refusées.

Conditions de naturalisation

Toute personne qui veut se faire naturaliser selon la procédure ordinaire doit remplir certains critères. Elle doit satisfaire à certaines conditions avant de pouvoir déposer une demande de naturalisation. D'autres critères seront examinés au cours de la procédure. Ils donnent des indications sur «l'aptitude» d'une personne à la naturalisation.

Dans la procédure ordinaire, les personnes peuvent déposer une demande de naturalisation si elles ont vécu 12 ans en Suisse, si elles respectent le droit et la loi, ont bonne réputation, sont intégrées socialement et culturellement et ne compromettent pas la sécurité intérieure et extérieure. Les années entre la 10e et la 20e année d'âge comptent double, ce qui fait que les jeunes étrangers peuvent être naturalisés plus rapidement. Les cantons sont libres de fixer dans leurs lois sur la naturalisation des critères qui leur sont propres quant à la durée de résidence et à «l'aptitude». Ceux-ci peuvent aller plus loin que les prescriptions fédérales.

Naturalisation facilitée

L'Office fédéral décide de la naturalisation facilitée. Au préalable, il entend le canton.

Naturalisation ordinaire

La commune décide de l'octroi du droit de cité communal.

Le canton décide de l'octroi du droit de cité cantonal.

La Confédération autorise la naturalisation et octroie ainsi le droit de cité fédéral.

Dans la procédure facilitée aussi, certaines conditions doivent être remplies avant le dépôt d'une demande. Les délais varient d'un groupe de personnes à un autre. Les «conditions» de la naturalisation, en revanche, sont réglées dans un seul article: les requérants doivent être intégrés, se conformer à l'ordre juridique, ne pas compromettre la sécurité de la Suisse. Mais ces critères laissent une grande marge d'interprétation.

Evolution entre 1992 et 2012

C'est en 1992 qu'a eu lieu la dernière importante révision partielle de la loi sur la nationalité, laquelle a introduit deux nouveautés essentielles:

- Les étrangères et les étrangers ont été placés sur un pied d'égalité quant à l'acquisition de la nationalité. Depuis cette date, les épouses de Suisses ne sont plus naturalisées automatiquement. Comme les époux étrangers de Suissesses, les épouses étrangères de ressortissants suisses bénéficient de la naturalisation facilitée. Cette nouveauté constitue un profond changement. L'automatisme a été supprimé et remplacé par une procédure dépendant de l'état civil, qui veut qu'un seul niveau étatique soit compétent pour décider de la naturalisation.
- L'interdiction de la double nationalité a été levée. La Suisse n'attend plus de ceux qui déposent une demande de naturalisation qu'ils renoncent à leur propre nationalité. Dans la foulée, d'autres Etats – comme la Belgique, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Turquie – ont eux aussi admis la double nationalité.

En 1994 et 2004, il y a eu d'autres tentatives de révision visant à simplifier la procédure pour les jeunes. Elles ont échoué en votation populaire. Mais ces dernières années, les choses ont commencé à bouger. De nouvelles dispositions ont été introduites, qui ont radicalement modifié la pratique de nombreux cantons et communes :

- Depuis les deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003, qui font jurisprudence, la naturalisation ne peut plus se décider dans l'urne. Les décisions par le peuple sont certes autorisées, mais elles doivent être conformes au droit fondamental. Les cantons et les communes doivent motiver les décisions de refus.²
- Depuis le 1^{er} janvier 2006, en vertu de la loi sur la nationalité, les autorités ne peuvent prélever que des émoluments couvrant les frais administratifs. Les taxes d'acquisition, qui étaient en partie excessives, ne sont plus autorisées.
- Depuis le 1^{er} janvier 2009, les cantons ont dû instituer des autorités judiciaires pour examiner les recours. Les cantons et les communes doivent veiller à ce que les procédures soient menées correctement et à ce que la sphère privée des requérants soit préservée.
- Le 12 juin 2012, le Tribunal fédéral a étendu sa pratique d'examen. Il peut maintenant intervenir, non seulement si le refus de naturaliser est discriminatoire ou insuffisamment fondé, mais aussi si l'intégration des requérants est niée de manière insoutenable.³

Ces nouvelles dispositions ont rendu plus objective la procédure de naturalisation ordinaire. Au niveau politique, le thème de la naturalisation reste imprégné de beaucoup d'émotions. « Abus », « naturalisation en masse », « naturalisation à l'essai » et « retrait a posteriori de la nationalité » sont les leitmotifs de cette évolution. La naturalisation est un thème de choix pour la polémique, car ceux qui sont finalement concernés n'ont pas voix au chapitre. Seuls les cantons de Neuchâtel et du Jura reconnaissent aux étrangers le droit de se prononcer sur les dispositions cantonales en matière de naturalisation.

Naturalisation et population

Le nombre des naturalisations a beaucoup augmenté au cours des vingt dernières années. Si, en 1992, 10 000 personnes environ ont été naturalisées, elles étaient presque quatre fois plus en 2006. Mais depuis 2007, la tendance s'est inversée et le nombre annuel des naturalisations est à la baisse.

D'un point de vue démographique, la forte augmentation des naturalisations a, d'une part, légèrement freiné la croissance de la population étrangère, et on lui doit, d'autre part, de ne pas voir diminuer le nombre des Suisses. Selon une estimation prudente, sans les naturalisations, la proportion des étrangers en Suisse aurait dépassé les 30 pour cent à la fin de 2010.⁴ Un Suisse sur neuf est issu d'une procédure de naturalisation.

Par rapport à la population étrangère vivant en Suisse, la proportion des personnes naturalisées par an est passée de un pour cent en 1992 à trois pour cent en 2006. La Suisse se situe ainsi dans le secteur médian des Etats européens. La France exceptée, tous les Etats voisins de la Suisse affichent des taux de naturalisation plus bas. Ce n'est pas seulement la conséquence d'une procédure de naturalisation plus ouverte ou d'une demande croissante du passeport suisse. Cela dépend aussi du fait que la population étrangère vivant en Suisse s'y est durablement établie. Environ 900 000 personnes satisfont aux conditions formelles d'une naturalisation.

Plus les étrangers sont jeunes quand ils arrivent en Suisse, plus ils ont de chances d'être ultérieurement naturalisés. La part des naturalisés parmi les étrangers qui sont nés et ont grandi en Suisse est particulièrement élevée. Plus le niveau de formation est élevé, plus grande est la probabilité de naturalisation. Les jeunes naturalisés ont même un meilleur niveau de qualification que les Suisses de naissance.

Deux tiers environ des étrangers vivant en Suisse sont des ressortissants d'un Etat membre de l'UE. Les règles de la libre circulation des personnes leur sont applicables. Ils peuvent quitter la Suisse et y revenir à leur guise. Le tiers restant provient des Etats tiers. Sortir de Suisse et y rentrer est nettement plus compliqué pour eux. Le passeport suisse facilite leur mobilité. C'est une des raisons qui expliquent pourquoi la proportion des ressortissants d'Etats tiers à se faire naturaliser a été

2 Arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 (1P.1/2003sta et 1P.228/2002sta).

3 Arrêts du Tribunal fédéral du 12 juin 2012 (1D_5/2011 et 1D_6/2011).

4 Cf. à ce propos Wanner/Steiner, 2012.

presque quatre fois supérieure en 2010 à celle des ressortissants de l'UE.

Outre les raisons pratiques, il y a des raisons émotionnelles qui poussent les personnes à déposer une demande de naturalisation, donc à attendre le temps nécessaire. Un exemple marquant est celui donné récemment par les ressortissants allemands : depuis le 28 août 2007, en vertu du droit allemand, ils ne perdent plus leur nationalité allemande s'ils acquièrent celle d'un Etat membre de l'UE ou la nationalité suisse. Cette nouvelle disposition s'est répercutée sur le nombre des demandes de naturalisation. En 1997, 629 Allemands seulement ont été naturalisés. En 2007, ce nombre a augmenté drastiquement à 2538. En 2008, le nombre était de 3056, en 2009, il était de 4272 et en 2010, il était de 3617.

Les raisons individuelles ne sont pas seules à expliquer le nombre des naturalisations. Il en existe aussi d'ordre structurel. Le 16 décembre 1994 – après que la naturalisation facilitée des jeunes eut été une fois de plus refusée dans les urnes –, les cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel et de Vaud ont signé un concordat sur les conditions de naturalisation des jeunes étrangers. Le canton de Zurich y a adhéré ultérieurement. Les cantons s'engagent à mettre en œuvre une procédure simplifiée de naturalisation des jeunes de 16 à 25 ans et à tenir compte de la durée de résidence passée dans un autre canton signataire du concordat pour leur accorder la naturalisation. Dans les cantons signataires du concordat, les naturalisations sont plus nombreuses que dans les autres cantons suisses alémaniques, le Valais ou le Tessin.

Naturalisation dans les communes

Dans la procédure de naturalisation à trois niveaux, ce ne sont pas les cantons, mais les communes qui jouent le rôle principal. Elles occupent une position-clé, puisque la décision de naturaliser dépend du droit de cité communal. Genève constitue une exception : c'est le canton qui décide, sur préavis de la commune, s'appuyant sur le droit de cité cantonal et communal.

Les communes ont toute latitude pour calculer la durée de résidence, le statut de séjour au moment du dépôt de la demande, et juger de « l'aptitude » :

- Alors que certaines communes comptabilisent dans la durée de résidence tous les séjours légaux, d'autres ne prennent en compte que les titres de séjour de longue durée (B et C).
- Alors que, dans certaines communes, sont naturalisées uniquement les personnes au bénéfice d'un permis de séjour annuel (B) ou d'un permis d'établissement (C), dans d'autres, on reconnaît le statut d'admission provisoire (F) ou celui de personnes au service diplomatique et de leurs proches (Ci). Entre 1992 et 2010, 12 pour cent des personnes naturalisées selon la procédure ordinaire et 18 pour cent de celles qui avaient bénéficié de la procédure simplifiée n'avaient pas le permis d'établissement (C) au moment de leur naturalisation.
- Il existe aussi des différences dans les critères utilisés pour juger de « l'aptitude ». Dans certaines communes, seuls sont naturalisés les requérants qui maîtrisent la langue locale, oralement et par écrit ; dans d'autres communes, les requérants se voient refuser la naturalisation s'ils reçoivent des presta-

Tous les ressortissants étrangers qui vivent et travaillent en Suisse doivent être titulaires d'une autorisation de travail valable et/ou d'une autorisation de séjour.

Permis de séjour pour ressortissants d'Etats membres de l'UE/AELE

Livret B UE/AELE (Autorisation de séjour)
 Livret C UE/AELE (Autorisation d'établissement)
 Livret G UE/AELE (Autorisation frontalière)
 Livret L UE/AELE (Autorisation de courte durée)

Permis de séjour pour les ressortissants d'autres pays

Livret B (Autorisation de séjour)
 Livret C (Autorisation d'établissement)
 Livret F (Pour étrangers admis provisoirement)
 Livret G (Autorisation frontalière)
 Livret L (Autorisation de courte durée)
 Livret N (Pour requérants d'asile)
 Livret S (Pour personnes à protéger)

Permis de séjour pour membres de représentations diplomatiques et d'organisations intergouvernementales, stagiaires et délégués auprès d'organisations internationales et les membres de leur famille

Livret DFAE
 Livret Ci UE/AELE (Autorisation de séjour avec activité lucrative)
 Livret Ci (Autorisation de séjour avec activité lucrative)

tions sociales ou ont des dettes. Dans quelques communes, on exige des connaissances géographiques et civiques, et une connaissance étendue de la commune. Dans d'autres encore, il faut pouvoir faire état de relations avec des Suisses et des Suissesses. L'organisation des loisirs, l'appartenance à une société locale, l'engagement dans des activités d'intérêt général sont des facteurs qui peuvent être pris en considération. Les habitudes vestimentaires ou culinaires, la bonne réputation peuvent aussi jouer un rôle dans l'estimation de « l'aptitude ». L'équipe nationale de football pour laquelle le cœur du requérant bat, le lieu où il passe ses vacances sont également des points qui peuvent avoir leur importance.

- L'obligation de motiver les refus de naturaliser a induit beaucoup d'insécurité, en particulier dans les petites communes. Si l'on pratiquait naguère les visites dans les foyers et les entretiens avec les voisins, on estime aujourd'hui disposer d'indicateurs mesurables: la langue et les connaissances civiques. De plus en plus souvent, les étrangers sont tenus de présenter avec leur demande, outre les papiers légalisés administrativement, des certificats attestant leurs connaissances linguistiques ou civiques.
- Si « l'intégration dans la communauté suisse et l'adaptation au mode de vie et aux usages suisses » sont jugées insuffisantes, les requérants sont engagés, dans certaines communes, à retirer leur demande, alors que dans d'autres, la procédure est suspendue jusqu'à ce que les conditions requises soient remplies. On constate des différences analogues dans le traitement des demandes de familles: si une personne impliquée dans la demande ne satisfait pas aux critères, la demande est fractionnée dans certaines communes, mise sur liste d'attente dans d'autres communes, elle reçoit une réponse entièrement positive dans une troisième ou peut être refusée dans une quatrième.

Les autorités communales utilisent la marge de manœuvre qu'elles ont à disposition pour faciliter la naturalisation ou, au contraire, la rendre plus difficile. La même souplesse est de mise pour juger des compétences linguistiques, des connaissances civiques, estimer la situation financière ou déterminer si l'ordre juridique a été respecté. Les différences observées résultent du fait que les autorités communales mesurent chacune à son aune « l'aptitude » à la naturalisation. Le risque de discrimination est considérable. Les critères de naturalisation sont rarement transparents, et les requérants ne savent généralement pas à quoi s'attendre avec la procédure de naturalisation.

Critères de qualité d'une procédure professionnelle

Validité: Est-ce que les organes de naturalisation examinent bien ce qui doit l'être (et pas autre chose, comme l'intelligence ou les opinions) ?

Fiabilité: Les résultats seraient-ils les mêmes à un autre moment, en un autre lieu, ou si les prestations étaient jugées par un autre organe de naturalisation ?

Equité: Certains requérants ou groupes de requérants ont-ils de meilleures chances, d'autres sont-ils défavorisés, voire discriminés ?

Bien que le nombre des naturalisations ordinaires ait quadruplé au cours des vingt dernières années, on constate de grandes différences entre les communes. La part des étrangers naturalisés selon la procédure ordinaire est tributaire du nombre des habitants de la commune d'accueil. Alors que les communes de plus de 100 000 habitants affichent un taux de naturalisation de plus de 3 pour cent, celles dont le nombre d'habitants se situe entre 5000 et 9999 ont un taux de naturalisation inférieur à deux pour cent.

Une commune sur quatre a naturalisé moins de dix personnes ces vingt dernières années, et une sur 25, n'en a naturalisé aucune. Dans les petites communes où une demande n'est déposée que sporadiquement, il est particulièrement difficile d'assurer que la procédure est conduite de manière professionnelle et que les décisions prises sont de bonne qualité.

Dans quelques cantons seulement – par exemple celui d'Appenzell Rhodes extérieures – les organes de naturalisation communaux sont formés aux fins de professionnaliser la procédure.

Recommandations de la CFM

L'évolution des années passées a rendu la procédure de naturalisation plus objective. L'obligation de motiver les décisions de refus et de mettre sur pied des tribunaux cantonaux pour traiter les recours a modifié la naturalisation ordinaire, la faisant passer d'un acte politique à une procédure plus administrative. En dépit du système de naturalisation ordinaire dont la structure est fédérale, les requérants sont assurés de pouvoir emprunter une voie de droit dans tous les cantons. En outre, les requérants déboutés peuvent depuis peu faire valoir devant le Tribunal fédéral que le refus de naturalisation est juridiquement injuste et insoutenable, si toutes les conditions fédérales et cantonales requises pour la naturalisation sont remplies.

Malgré ces progrès, la procédure de naturalisation présente des faiblesses. Dans le système fédéraliste à trois niveaux qui fonde la procédure de naturalisation ordinaire, les communes jouent un rôle-clé. Pour des raisons démographiques, dans les petites communes les naturalisations sont rares. Il est donc difficile d'y garantir une procédure qui satisfasse aux critères de validité, de fiabilité et d'équité. En outre, la marge de manœuvre dont disposent les communes pour juger de «l'aptitude» est grande. Il existe dès lors un danger latent de discrimination. La transparence constitue un autre gros problème: les critères de naturalisation sont rarement rendus publics. Les requérants ne savent généralement pas ce que l'on attend d'eux ni dans quoi ils s'engagent. Aujourd'hui, en Suisse, on peut dire, en exagérant à peine, qu'il y a autant de procédures de naturalisation ordinaire que de communes.

Changement de système

La loi actuelle sur la nationalité date de 1952; elle a été ravaudée mais ne répond plus aux exigences d'une procédure professionnelle. Elle ne peut ni garantir l'égalité des chances, ni exclure les discriminations. C'est en totale contradiction avec le fait que la Suisse a un intérêt vital à ce que les étrangers qui s'installent durablement en Suisse soient reconnus comme des membres à part entière de la société et se voient octroyer des droits de participation politique. Se pose dès lors la question de savoir si notre Etat démocratique peut se permettre d'exclure un quart de la population des processus démocratiques. Pour se rapprocher de l'idéal d'une démocratie libérale, la Suisse nécessiterait d'un mode de naturalisation fondamentalement nouveau. Celui-ci devrait inclure les éléments suivants:

- Une réduction de la procédure de naturalisation de trois niveaux à un seul.
- Une procédure homogène et transparente pour tous les requérants, indépendamment de l'état civil et du statut de séjour.
- Des mécanismes de naturalisation automatique pour les personnes étrangères à partir de la deuxième génération.

Modifications du système actuel

Pour améliorer la qualité des procédures, la CFM suggère des modifications qui – dans la perspective de la révision totale de la loi sur la nationalité – pourraient être mises en œuvre à court terme. L'harmonisation des délais, l'égalité de traitement des requérants, l'unification des procédures, la simplification des critères, la reprise des standards internationaux, ainsi qu'un système de surveillance sont en mesure de garantir que la procédure respecte les critères de qualité que sont la validité, la fiabilité et l'équité.

Harmonisation

Harmoniser les délais de résidence aussi bien au niveau cantonal qu'au niveau communal.

Egalité de traitement

Les personnes et les autorités des cantons et des communes impliquées dans la procédure doivent connaître les critères de qualité applicables dans une procédure de naturalisation professionnelle. Elles doivent en être régulièrement instruites.

Les partenariats enregistrés doivent être traités comme les mariages d'un étranger avec un ressortissant suisse: les partenaires enregistrés bénéficient dès lors de la procédure simplifiée.

Le point de départ de la naturalisation n'est pas le statut de séjour mais la durée du séjour au moment du dépôt de la demande.

Transparence

Les requérants ont accès à toutes les informations nécessaires concernant les procédures cantonale et communale de naturalisation.

La procédure de naturalisation est transparente et professionnelle.

Les documents à fournir en accompagnement de la demande sont partout les mêmes.

Simplification des critères matériels

Pour juger de « l'aptitude », on ne doit appliquer que des critères objectifs, susceptibles d'être explicités.

Les critères pour juger de « l'aptitude » sont précisés dans la loi fédérale.

Accélération de la procédure

Le délai dans lequel une demande doit être examinée est clairement défini.

La suspension de demandes n'est pas autorisée.

La décision concernant les demandes doit être rendue dans un délai clairement défini.

Reprise de standards internationaux minimaux

La Suisse doit adhérer aux accords suivants:

- Adhésion à la Convention européenne sur la nationalité.
- Etude d'une adhésion à la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides.

Surveillance

Il faut réunir des données statistiques:

- sur le nombre des demandes déposées auprès des communes, des cantons et de la Confédération;
- sur le nombre des demandes acceptées et refusées;
- sur le début et la fin de la procédure.

Naturalizzazione

Proposte e raccomandazioni per una normativa in materia di naturalizzazioni al passo con i tempi

Il desiderio di naturalizzarsi nasce dall'aspirazione a sentirsi membro a tutti gli effetti di una società e di partecipare a pieno titolo alla vita della comunità. Per chi ne fa richiesta, la naturalizzazione è espressione del suo sentirsi parte integrante della società in cui vive. Per la società che lo accoglie, concedergli la cittadinanza significa testimoniare l'intento di vedere nello straniero un cittadino a pieno titolo e considerarlo alla stregua di qualunque altro membro della comunità.

Nel 2010 abitavano in Svizzera 1,7 milioni di stranieri, ovvero il 22,4 per cento della popolazione. La maggior parte di essi – e a maggior ragione le 350 000 persone che in Svizzera sono nate – si è perfettamente inserita nella realtà locale. Nella maggioranza dei Cantoni della Svizzera romanda, in alcuni della Svizzera tedesca e nei Cantoni di Neuchâtel e del Giura gli stranieri possono eleggere e votare, mentre nei restanti Comuni e Cantoni elveticici questi diritti sono loro preclusi fino al momento della naturalizzazione.

La Commissione federale della migrazione CFM ritiene che sia di vitale interesse per la Svizzera concedere i diritti di partecipazione politica agli stranieri che hanno eletto il nostro Paese a domicilio stabile, poiché il sistema democratico elvetico trova la propria legittimazione proprio nel consenso popolare su cui poggiano le decisioni. La naturalizzazione apre le porte a tale partecipazione politica e il conferimento dei diritti democratici equivale a riconoscere e onorare il contributo degli stranieri alla nostra società. Una procedura di naturalizzazione lineare, trasparente e professionale, che garantisca parità di trattamento ed escluda ogni forma di discriminazione, è una dichiarazione d'intenti nei confronti degli stranieri, poiché esprime la volontà di coinvolgerli appieno nei processi di formazione dell'opinione e di manifestazione della volontà.

Ma qual è la prassi seguita per la procedura di naturalizzazione? Nessun'altra procedura in ambito migratorio vede collaborare in modo così stretto tutti e tre i livelli istituzionali del sistema federale. Eppure, quasi nessuno ha un quadro d'insieme della prassi federale, cantonale e comunale in materia di naturalizzazione. Questa constatazione ha indotto la CFM a commissionare uno studio per valutare i dati disponibili e illustrare l'evoluzione degli ultimi anni.¹

Consapevole dell'elevato numero di fattori, sia individuali che istituzionali, che incidono sul numero delle naturalizzazioni, la CFM ha voluto porre l'accento sui fattori istituzionali, in modo da formulare raccomandazioni e suggerire misure affinché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni intervengano sui punti critici del sistema, approfittando ad esempio dell'attuale revisione totale della legge sulla cittadinanza.

Premessa

Essere svizzero non significa essere soltanto svizzero: un ginevrino originario di Meyrin e un grigionese originario di Malans potrebbero entrambi essere nati e cresciuti a Winterthur. Ogni cittadino svizzero è anche sempre cittadino di un Comune e di un Cantone. In forza di questo principio, anche chi si naturalizza ottiene oltre alla cittadinanza federale, la cittadinanza cantonale e la cosiddetta attinenza comunale.

Il coniuge di un cittadino svizzero o di uno Svizzero all'estero, il minore apolide, il figlio di un genitore naturalizzato e quello di un genitore che ha perso la cittadinanza svizzera sono naturalizzati secondo una procedura agevolata. A decidere in materia di naturalizzazione agevolata è la Confederazione, previa consultazione del Cantone interessato. Quest'ultimo, alla stregua del Comune, può chiedere che l'autorità giudiziaria competente verifichi la liceità della naturalizzazione.

1 Wanner, Philippe; Ilka Steiner: Naturalisation en Suisse – Evolution 1992–2010.

Naturalizzazione ordinaria**Criteri di naturalizzazione ai sensi della LCit:****Art. 14 «Idoneità»**

Prima del rilascio dell'autorizzazione si esamina se il richiedente è idoneo alla naturalizzazione, in particolare se:

- a. si è integrato nella comunità svizzera;
- b. si è familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri;
- c. si conforma all'ordine giuridico svizzero;
- d. non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Art. 15 «Condizioni di residenza»

1 Lo straniero può chiedere l'autorizzazione soltanto se ha risieduto nella Svizzera durante dodici anni, di cui tre nel corso dei cinque anni che precedono la domanda.

2 Nel calcolo dei dodici anni di residenza, il tempo che il richiedente

6 I capoversi 3 e 4 si applicano per analogia alle coppie di partner stranieri che vivono in unione domestica registrata.

ha trascorso in Svizzera tra dieci e vent'anni compiuti è computato due volte.

3 La domanda di autorizzazione presentata congiuntamente da due persone che vivono da almeno tre anni in unione coniugale è ricevibile anche se soltanto una soddisfa le condizioni dei capoversi 1 e 2, purché l'altra abbia risieduto in Svizzera per cinque anni, incluso quello precedente la domanda.

4 I termini previsti nel capoverso 3 si applicano anche al richiedente il cui coniuge è già stato naturalizzato individualmente.

5 Alla persona che vive da almeno tre anni in unione domestica registrata con il proprio partner svizzero basta aver risieduto in Svizzera per cinque anni, incluso quello precedente la domanda.

Naturalizzazione agevolata**Criteri di naturalizzazione ai sensi della LCit:****Art. 26 «Condizioni»**

1 La naturalizzazione agevolata è accordata se il richiedente:

- a. è integrato in Svizzera;
- b. si conforma all'ordinamento giuridico svizzero;
- c. non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

2 Se il richiedente non risiede in Svizzera si applicano per analogia le condizioni di cui al capoverso 1.

Art. 27 «Coniuge di un cittadino svizzero»

1 Il coniuge straniero di un cittadino svizzero può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se:

- a. ha risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera;
- b. vi risiede da un anno;
- c. vive da tre anni in unione coniugale con il cittadino svizzero.

2 Il richiedente acquista la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale del coniuge svizzero.

Art. 28 «Coniuge di uno Svizzero dell'estero»

1 Il coniuge straniero di un cittadino svizzero che vive o è vissuto all'estero può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se:

- a. vive da sei anni in unione coniugale con il cittadino svizzero; e
- b. ha vincoli stretti con la Svizzera.

2 Il richiedente acquista la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale del coniuge svizzero.

Art. 29 «Cittadinanza svizzera ammessa per errore»

1 Lo straniero che è vissuto durante almeno cinque anni ritenendo in buona fede di essere svizzero e come tale è effettivamente stato considerato dall'autorità cantonale o comunale può essere posto al beneficio della naturalizzazione agevolata.

2 Di regola, egli acquista con siffatta naturalizzazione la cittadinanza

del Cantone responsabile dell'errore; egli acquista simultaneamente l'attinenza comunale determinata da questo Cantone.

3 Se il richiedente ha già prestato servizio militare nell'esercito svizzero, non è fissato termine minimo alcuno.

4 I capoversi 1 e 3 si applicano per analogia allo straniero che ha perso la cittadinanza svizzera per annullamento del rapporto di filiazione con il genitore svizzero (art. 8). Egli acquista la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale che possedeva in precedenza.

Art. 30 «Minorenne apolide»

1 Il minorenne apolide può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata se ha risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, incluso l'anno precedente la domanda.

2 Egli acquista la cittadinanza del Cantone e del Comune di residenza.

Art. 31a «Figlio di un genitore naturalizzato»

1 Il figlio straniero che non è stato incluso nella naturalizzazione di un genitore può presentare una domanda di naturalizzazione agevolata prima del compimento del ventiduesimo anno d'età se ha risieduto complessivamente cinque anni in Svizzera, incluso l'anno precedente la domanda.

2 Egli acquista la cittadinanza cantonale e comunale del genitore svizzero.

Art. 31b «Figlio di un genitore che ha perso la cittadinanza svizzera»

1 Il figlio straniero che non ha potuto acquistare la cittadinanza svizzera in quanto un genitore l'ha persa prima che egli nascesse può, se ha stretti vincoli con la Svizzera, beneficiare della naturalizzazione agevolata.

2 Egli acquista la cittadinanza cantonale e comunale che il genitore aveva da ultimo.

Totalmente diversa è la procedura di naturalizzazione ordinaria, che vede il Comune concedere l'attinenza comunale e il Cantone la cittadinanza cantonale. La Confederazione autorizza la naturalizzazione previa concessione dell'attinenza comunale e della cittadinanza cantonale.

Nell'ambito della procedura di naturalizzazione ordinaria tutti e tre i livelli istituzionali collaborano a stretto contatto. Eppure, nonostante i voluminosi dossier passino da un livello all'altro, gli uni ignorano la prassi degli altri: la Confederazione non conosce l'iter dei Cantoni e questi sono all'oscuro delle procedure di conferimento dell'attinenza comunale. Le informazioni vengono a galla di rado e in situazioni a volte al limite del grottesco, per esempio nel caso in cui il Tribunale federale debba decidere se l'assenza di un allacciamento alla rete di telefonia fissa sia sintomatico della non integrazione del richiedente.

I dati disponibili possono sicuramente fornire indicazioni sulle prassi in materia di naturalizzazione, ma si tratta pur sempre di informazioni lacunose. A livello federale, ad esempio, sono sì disponibili dati sulle persone che si sono naturalizzate nei Comuni e nei Cantoni, ma si ignora quante siano le domande effettivamente presentate così come quante siano quelle in sospeso, ritirate o respinte.

Condizioni di naturalizzazione

Chi desidera naturalizzarsi secondo la procedura ordinaria deve soddisfare una serie di criteri, alcuni dei quali già solo per poter presentare la corrispondente domanda. Gli altri requisiti sono verificati nel corso della procedura e servono a determinare se la persona è «idonea».

La procedura di naturalizzazione ordinaria prevede che la domanda di naturalizzazione possa essere presentata da chi risiede in Svizzera da 12 anni, rispetta l'ordinamento giuridico del Paese, gode di buona reputazione, è socialmente e culturalmente integrato e non rappresenta una minaccia per la sicurezza interna ed esterna del Paese. Gli anni in cui il richiedente ha risieduto in Svizzera dall'età compresa tra 10 e 20 anni valgono doppio. Per i giovani stranieri dunque i tempi della naturalizzazione si accorciano. Ai Cantoni è riconosciuta la facoltà di definire nelle proprie normative criteri di residenza e di «idoneità» più rigidi rispetto a quelli contenuti nella norma federale.

Anche per presentare domanda di naturalizzazione agevolata è necessario soddisfare alcuni criteri. I termini di presentazione della domanda variano in funzione della categoria nella quale lo straniero è classificato, ma le «condizioni» per la naturalizzazione sono uguali per

Naturalizzazione agevolata

L'Ufficio federale si pronuncia sulla naturalizzazione agevolata; sente prima il Cantone.

Naturalizzazione ordinaria

Il Comune decide in merito al conferimento dell'attinenza comunale.

Il Cantone decide in merito al conferimento della cittadinanza cantonale.

La Confederazione autorizza la naturalizzazione e conferisce la cittadinanza svizzera.

tutti e figurano in un unico articolo: i richiedenti devono essere integrati in Svizzera, devono conformarsi all'ordinamento giuridico del Paese e non possono compromettere la sicurezza interna ed esterna. Si tratta tuttavia di criteri che lasciano un ampio margine di interpretazione.

L'evoluzione nell'ultimo decennio (1992–2012)

Nel 1992 la legge sulla cittadinanza ha subito l'ultima importante revisione parziale e, con essa, due modifiche fondamentali:

- innanzitutto, è stata introdotta la parificazione dei cittadini e delle cittadine di nazionalità straniera. La consorte straniera di un cittadino svizzero non ottiene più la cittadinanza elvetica automaticamente, bensì, alla stregua del coniuge straniero di una cittadina svizzera, attraverso la naturalizzazione agevolata. Si tratta di una novità importante, che ha portato all'abolizione di un automatismo e all'introduzione di una procedura che tenga conto dello stato civile degli interessati e nella quale la competenza di emanare la decisione di naturalizzazione spetti all'autorità di un unico livello istituzionale.
- In secondo luogo, è stato abolito il divieto della doppia cittadinanza. La Svizzera, così come nel frattempo anche altri Paesi (p. es. Belgio, Germania, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo e Turchia), non esige più che il richiedente rinunci alla propria cittadinanza.

Nel 1994 e 2004 vi sono stati altri tentativi di rivedere la legge, ma le proposte di semplificare la naturalizzazione dei giovani stranieri sono state bocciate in votazione popolare. Malgrado ciò, qualcosa si è mosso negli ultimi

anni e alcune importanti novità hanno modificato radicalmente la prassi di molti Comuni e Cantoni:

- a seguito delle decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003, non è più consentito decidere alle urne la naturalizzazione di una o più persone. Decisioni popolari sono sì ammesse, ma devono rispettare i diritti fondamentali. I Cantoni e i Comuni sono tenuti a motivare le decisioni di rifiuto.²
- Dal 1° gennaio 2006 le autorità possono prelevare per legge soltanto tasse che coprano le spese procedurali. Le somme a volte spropositate chieste in passato per – è il caso di dirlo – «acquistare» la cittadinanza non sono più consentite.
- Dal 1° gennaio 2009 i Cantoni istituiscono autorità giudiziarie per decidere sulle istanze di ricorso. I Cantoni e i Comuni hanno il compito di garantire che le procedure si svolgano correttamente e che la sfera privata dei richiedenti sia tutelata.
- Il 12 giugno 2012 il Tribunale federale ha ampliato le proprie competenze di verifica. I suoi interventi non si limitano più ai soli casi in cui il rifiuto della naturalizzazione ha alla base una motivazione discriminante o insufficiente, bensì si estendono anche a quelli in cui al richiedente si contesti in termini insostenibili il grado di integrazione.³

Questi cambiamenti hanno contribuito a rendere più obiettiva la procedura di naturalizzazione ordinaria. A livello politico, tuttavia, il tema della naturalizzazione continua a suscitare molte reazioni emotive. «Abuso», «naturalizzazione di massa», «naturalizzazione con la condizionale» e «ritiro della cittadinanza» sono solo alcune delle espressioni associate a questa tematica. La naturalizzazione, inoltre, è un tema che si presta bene alle polemiche poiché proprio chi è coinvolto in prima persona non ha praticamente voce in capitolo. Solo i Cantoni di Neuchâtel e del Giura riconoscono agli stranieri il diritto di pronunciarsi mediante il voto sulle disposizioni cantonali in materia.

Naturalizzazioni e popolazione

Nell'ultimo ventennio il numero delle naturalizzazioni è notevolmente aumentato, passando da 10 000 nel 1992 a quattro volte tante nel 2006. Nel 2007, tuttavia, vi è stata un'inversione di tendenza e da allora il totale annuo dei naturalizzati ha iniziato a diminuire.

In termini demografici, il forte incremento delle naturalizzazioni ha contribuito a rallentare l'aumento della popolazione straniera e ad impedire il calo di quella svizzera. Secondo una cauta stima, se non fosse stato per le naturalizzazioni, a fine 2010 la percentuale degli stranieri in Svizzera avrebbe superato la quota del 30 per cento.⁴ Un cittadino svizzero su nove ha alle spalle una procedura di naturalizzazione.

Dal 1992 al 2006 il totale annuo delle naturalizzazioni è passato dall'uno al tre per cento del totale della popolazione straniera residente, collocando la Svizzera nella media europea. Fatta eccezione per la Francia, tutti gli Stati confinanti con la Svizzera presentano quote di naturalizzazione più basse. Questo sia perché la procedura di naturalizzazione è meno rigida e la domanda del passaporto rossocrociato è in costante aumento, sia perché la popolazione straniera in Svizzera è diventata stanziata: circa 900 000 persone soddisfano i requisiti formali per una naturalizzazione.

Quanto prima arrivano in Svizzera, tanto maggiore è la probabilità che, con il tempo, i giovani stranieri si naturalizzino. Particolarmente elevato è il numero dei naturalizzati fra coloro che sono nati e cresciuti in Svizzera. Migliore è il livello di formazione dei richiedenti, maggiore la probabilità che ottengano la cittadinanza. I giovani naturalizzati vantano addirittura un livello d'istruzione più elevato rispetto a quello di coloro ai quali il passaporto elvetico spetta per nascita.

Circa due terzi degli stranieri residenti in Svizzera provengono da uno Stato membro dell'UE. Ai cittadini di questi Stati si applicano le regole della libera circolazione delle persone, in virtù delle quali possono entrare e uscire liberamente dal territorio elvetico. Il restante terzo proviene invece dai cosiddetti Paesi terzi e sottostà a norme più rigide in materia di attraversamento dei confini. Poiché il passaporto elvetico ne agevola notevolmente la mobilità, nel 2010 la proporzione dei cittadini provenienti da Paesi terzi naturalizzati in Svizzera è stata quattro volte superiore a quella delle persone provenienti da uno Stato dell'UE.

Le ragioni che spingono a presentare la domanda di naturalizzazione o a temporeggiare non sono soltanto di natura pratica, bensì anche emotiva. Emblematico è il recente esempio dei cittadini tedeschi. Da quando le nuove disposizioni tedesche in materia di cittadinanza, entrate in vigore il 28 agosto 2007, non comportano più la perdita della cittadinanza tedesca in caso di acquisizione del-

2 Decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 (1P.1/2003sta e 1P.228/2002sta).

3 Decisioni del Tribunale federale del 12 giugno 2012 (1D_5/2011 e 1D_6/2011).

4 Cfr. Wanner/Steiner, 2012

la cittadinanza elvetica o di uno Stato membro dell'UE, il numero delle naturalizzazioni in Svizzera è costantemente aumentato. Se, nel 1997, le naturalizzazioni di cittadini tedeschi sono state solo 629, nel 2007 il loro numero è aumentato drasticamente raggiungendo quota 2538. Nel 2008 sono state 3056, nel 2009 4272 e nel 2010 3617.

Sul numero delle naturalizzazioni incidono oltre alle ragioni individuali anche aspetti strutturali. Il 16 dicembre 1994 – dopo l'ennesima bocciatura popolare delle proposte volte ad agevolare la naturalizzazione dei giovani stranieri – i Cantoni di Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel e Vaud (il Cantone di Zurigo vi ha aderito in un secondo tempo) hanno sottoscritto un concordato intercantonale sui requisiti per la naturalizzazione dei giovani stranieri. I Cantoni firmatari si sono impegnati, tra l'altro, a introdurre una procedura di naturalizzazione semplificata per i richiedenti di età compresa tra i 16 e i 25 anni, nonché a considerare valida ai fini della naturalizzazione la durata della residenza del richiedente in uno degli altri Cantoni firmatari. Va detto che nei Cantoni che hanno aderito al concordato le naturalizzazioni sono molto più numerose che negli altri Cantoni della Svizzera tedesca, nel Vallese o in Ticino.

Le naturalizzazioni nei Comuni

Nell'ambito della procedura di naturalizzazione, che come detto coinvolge tutti e tre i livelli istituzionali, il ruolo più importante spetta ai Comuni e non ai Cantoni. I Comuni hanno infatti una funzione chiave poiché senza l'attinenza comunale non vi è nessuna prospettiva di ottenere la cittadinanza «federale». L'unica eccezione è rappresentata da Ginevra, dove è il Cantone, su proposta del Comune, a decidere della cittadinanza comunale e cantonale.

Come illustrato qui di seguito, i Comuni dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda, ad esempio, il calcolo della durata della residenza, lo statuto giuridico del richiedente al momento della presentazione della domanda e la valutazione dell'«idoneità»:

- mentre alcuni Comuni conteggiano tutti i periodi più o meno lunghi durante i quali lo straniero ha risieduto legittimamente nel Comune, altri tengono conto unicamente dei titoli che abilitano a soggiorni lunghi (permessi B e C).
- Mentre alcuni Comuni naturalizzano solo i titolari di un permesso di dimora (B) o di domicilio (C), altri estendono la possibilità della naturalizzazione anche alle persone ammesse provvisoriamente (F) o ai membri del corpo diplomatico e ai rispettivi familiari (Ci). Tra il 1992 e il 2010, il 12 per cento delle naturalizzazioni ordinarie e il 18 per cento di quelle agevolate ha riguardato stranieri che non erano titolari di un permesso di domicilio (C) al momento della naturalizzazione.
- Anche i criteri impiegati per valutare l'«idoneità» del richiedente divergono. Mentre alcuni Comuni concedono la naturalizzazione solo a condizione che lo straniero sia in grado di scrivere e parlare la lingua del posto, altri la negano se la persona in questione percepisce prestazioni dell'aiuto sociale o ha contratto debiti. Alcuni Comuni esigono dal richiedente nozioni di civica e geografia nonché una buona conoscenza della realtà comunale. Per altri è essenziale che il richiedente dimostri di avere contatti con Svizzeri; a tal fine, si indaga per sapere, ad esempio, quali attività svolge nel tempo libero, se è membro di un'associazione locale, se è impegnato nel sociale. Persino le abitudini nell'abbigliamento e nell'alimentazione, oltre che la reputazio-

Tutti i cittadini stranieri che vivono e lavorano in Svizzera devono essere titolari di un permesso di lavoro valido e/o di un permesso di soggiorno.

Permessi di soggiorno per cittadini degli Stati dell'UE/AELS

Permesso B EU/EFTA (permesso di dimora)
Permesso C EU/EFTA (permesso di domicilio)
Permesso G EU/EFTA (per frontalieri)
Permesso L EU/EFTA (per dimoranti temporanei)

Permessi di soggiorno per cittadini di Stati terzi

Permesso B (permesso di dimora)
Permesso C (permesso di domicilio)
Permesso F (per persone ammesse provvisoriamente)
Permesso G (per frontalieri)
Permesso L (per dimoranti temporanei)
Permesso N (per richiedenti l'asilo)
Permesso S (per persone bisognose di protezione)

Permessi di soggiorno per i membri delle rappresentanze diplomatiche e delle organizzazioni intergovernative, per i tirocinanti e delegati presso le organizzazioni internazionali e per i loro familiari.

Carta di legittimazione rilasciata dal DFAE
Permesso Ci UE/AELS (permesso di dimora con attività lucrativa)
Permesso Ci (permesso di dimora con attività lucrativa)

Criteria che determinano il livello qualitativo di una procedura professionale

Validità: gli organi preposti alla procedura verificano i criteri che vanno verificati (e non altri aspetti quali potrebbero essere l'intelligenza o l'atteggiamento del richiedente)?

Affidabilità: i risultati della procedura sarebbero stati gli stessi in un altro momento, in un altro luogo o se i requisiti fossero stati valutati da altri organi?

Correttezza: vi sono gruppi di richiedenti o singoli richiedenti che hanno maggiori probabilità di essere naturalizzati e, viceversa, richiedenti che vengono svantaggiati o addirittura discriminati?

ne, sono presi in considerazione. Vi sono infine casi in cui conta anche la squadra nazionale di calcio per la quale si fa il tifo o la località in cui si trascorrono le ferie.

- L'obbligo di motivare il rifiuto di una naturalizzazione ha creato grossa insicurezza soprattutto nei piccoli Comuni. Se, in passato, il funzionario comunale raccoglieva informazioni sul richiedente facendogli visita al suo domicilio, parlando con il portinaio e con i vicini, oggi si ritiene preferibile ricorrere a indicatori misurabili quali, appunto, le conoscenze linguistiche e le nozioni di civica. Molto più spesso, dunque, si chiede agli stranieri di produrre insieme alla domanda di naturalizzazione e ai vari documenti ufficiali anche certificati che attestino un certo livello delle competenze menzionate.
- Qualora ritenga che lo straniero non sia sufficientemente «integrato nella comunità svizzera» e «familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri», l'autorità comunale può invitarlo a ritirare la domanda. In altri Comuni, la procedura è sospesa fino al momento in cui determinati requisiti risultano soddisfatti. Differenze analoghe sussistono anche nel caso delle domande presentate da famiglie: se una delle persone che compongono il nucleo familiare non soddisfa i requisiti, vi sono Comuni che suddividono la domanda collettiva in più domande individuali; altri la canalizzano in una sorta di lista d'attesa; altri ancora la approvano oppure la respingono in blocco.

Grazie al margine di manovra di cui dispongono, le autorità comunali possono agevolare o ostacolare la natura-

lizzazione. La flessibilità di cui godono si traduce anche in valutazioni diverse delle competenze linguistiche, delle conoscenze di civica, della situazione finanziaria del richiedente e del rispetto dell'ordinamento giuridico. In altre parole, la valutazione dell'«idoneità» del richiedente si basa su un sistema discrezionale fondato su parametri divergenti. Il rischio di discriminazioni è notevole e poiché raramente vi è trasparenza sui criteri applicati, i richiedenti stessi ignorano cosa li attende una volta presentata la domanda di naturalizzazione.

Sebbene negli ultimi vent'anni il numero delle naturalizzazioni ordinarie sia quadruplicato, sussistono differenze importanti tra i Comuni. Tenzialmente, minore è il numero degli abitanti di un Comune, più basso è il numero degli stranieri naturalizzati (per via ordinaria): mentre nei Comuni con oltre 100000 abitanti il tasso di naturalizzazione è superiore al tre per cento, nei Comuni con 5000-9999 abitanti la percentuale dei naturalizzati è inferiore al due per cento.

Nell'ultimo ventennio un Comune su quattro ha concesso la cittadinanza a meno di dieci persone e in un Comune su venticinque non vi sono state naturalizzazioni. In Comuni piccoli, nei quali solo ogni paio d'anni è presentata una domanda di naturalizzazione, è particolarmente difficile garantire una procedura professionale e decisioni che rispondano a standard qualitativi adeguati.

In alcuni Cantoni (pochi) – p. es. nel Cantone di Appenzello Esterno – gli organi comunali preposti alle naturalizzazioni fruiscono di formazioni tese a professionalizzare le procedure.

Raccomandazioni della CFM

Negli ultimi anni la procedura di naturalizzazione è divenuta più obiettiva. L'obbligo di motivare le decisioni con cui vengono respinte le domande di naturalizzazione e di istituire autorità giudiziarie cantonali per decidere sulle istanze di ricorso ha fatto sì che la naturalizzazione ordinaria dismettesse le vesti di atto politico per indossare gli abiti di una procedura meramente amministrativa. Agli aspiranti cittadini svizzeri è riconosciuta in tutti i Cantoni, nell'ambito della naturalizzazione ordinaria, la garanzia della via giudiziaria, e ciò sebbene il sistema sia a struttura federale. Ai richiedenti la cui domanda sia stata respinta malgrado tutti i requisiti cantonali e federali fossero soddisfatti è stata di recente concessa l'autorità di adire il Tribunale federale se il rifiuto della naturalizzazione è contrario alla legge e motivato con argomentazioni insostenibili.

Sebbene siano stati fatti progressi, la procedura di naturalizzazione presenta ancora alcune lacune. Nell'ambito del sistema federale a tre livelli i Comuni rivestono un ruolo chiave. Per ragioni demografiche, le naturalizzazioni sono rare nei Comuni più piccoli ed è difficile garantire che avvengano sulla base di una procedura che soddisfi i criteri della validità, dell'affidabilità e della correttezza. Le autorità comunali dispongono inoltre di un margine di manovra molto ampio in sede di valutazione dell'«idoneità» del richiedente, per cui sussiste il pericolo latente di discriminazione. Un ulteriore grosso problema è rappresentato dalla scarsa trasparenza poiché solo di rado i criteri di naturalizzazione sono resi noti. Normalmente i richiedenti ignorano quali siano le aspettative nei loro confronti e cosa li attenda. A voler esagerare, si potrebbe dire che in Svizzera vi sono tante procedure di naturalizzazione ordinaria quanti sono i Comuni.

Cambiamento di sistema

L'attuale legge sulla cittadinanza, datata 1952, è un collage formatosi negli anni, non più in grado di soddisfare le esigenze di una procedura professionale, poiché incapace di garantire parità di trattamento e di escludere discriminazioni. Vi è quindi una lampante contraddizione con l'interesse vitale del nostro Paese a far sì che i cittadini stranieri che hanno eletto la Svizzera a proprio domicilio stabile siano riconosciuti membri a tutti gli effetti della società in cui vivono e godano dei diritti di partecipazione politica. È dunque lecito domandarsi se il nostro Stato democratico possa permettersi di escludere dai processi politici un quarto della popolazione. Per una democrazia più vicina all'ideale liberale, la Svizzera avrebbe bisogno di un modello di naturalizzazione impostato su basi del tutto nuove, i cui elementi essenziali siano:

- una procedura di naturalizzazione a un unico livello che sostituisca i tre livelli procedurali attuali;
- una procedura semplice, unica e trasparente per tutti i richiedenti, a prescindere dallo stato civile e dal titolo di soggiorno;
- meccanismi di naturalizzazione automatica per gli stranieri a partire dalla seconda generazione.

Correttivi al sistema attuale

Per ottimizzare la qualità delle procedure, la CFM propone una serie di correttivi che – tenuto conto dell'attuale revisione totale della legge sulla cittadinanza – possano essere attuati in tempi brevi. Attraverso l'armonizzazione dei termini, il trattamento paritario di tutti i richiedenti, l'unificazione delle procedure, la semplificazione dei criteri, il recepimento degli standard internazionali e un sistema di monitoraggio è possibile garantire una procedura che risponda ai criteri della validità, dell'affidabilità e della correttezza.

Armonizzazione

Armonizzare i termini di residenza sia a livello cantonale che a livello comunale.

Parità di trattamento

Le persone e le autorità che a livello comunale e cantonale sono coinvolte nella procedura devono conoscere i criteri alla base di una procedura di naturalizzazione professionale. Partecipano dunque a formazioni ad hoc a scadenze regolari.

Il partner registrato deve godere dello stesso trattamento previsto per il coniuge di un cittadino svizzero ossia essere naturalizzato con procedura agevolata.

Il requisito chiave per la naturalizzazione è la durata del soggiorno in Svizzera e non la tipologia di tale soggiorno al momento della presentazione della domanda.

Trasparenza

I richiedenti hanno accesso a tutte le informazioni necessarie riguardanti la procedura di naturalizzazione comunale e cantonale.

La procedura è trasparente e professionale.

I documenti da allegare alla domanda sono gli stessi ovunque.

Semplificazione dei criteri materiali

L'«idoneità» è valutata unicamente sulla base di criteri oggettivi.

I criteri per la valutazione dell'«idoneità» sono disciplinati nella legge federale.

Sveltimento della procedura

Le domande vanno esaminate entro un termine chiaramente definito.

La sospensione delle domande non è consentita.

Le decisioni sono rese entro un termine chiaramente definito.

Recepimento di standard minimi internazionali

La Svizzera dovrebbe:

- aderire alla Convenzione europea sulla nazionalità;
- vagliare l'adesione alla Convenzione dell'ONU sulla riduzione dei casi di apolidia.

Monitoraggio

Vanno rilevati dati statistici riguardanti:

- il numero delle domande presentate a livello comunale, cantonale e federale;
- il numero delle domande accolte e respinte;
- l'avvio e la conclusione della procedura.

